

# Öffentliche Finanzen

## Gebietskörperschaften

---

### Entwicklung im dritten Quartal

Die Haushalte der Gebietskörperschaften entwickelten sich im dritten Quartal günstiger als in der gleichen Vorjahrsperiode. Das Defizit belief sich auf knapp 22 Mrd DM gegenüber 30 Mrd DM ein Jahr zuvor. Gleichwohl war es in den ersten neun Monaten zusammengekommen mit 71 Mrd DM etwa ebenso hoch wie im entsprechenden Vorjahrszeitraum. Belastend wirkte sich weiterhin die ungünstige Entwicklung des Steueraufkommens aus. Dem stehen allerdings zusätzliche Bemühungen gegenüber, kurzfristig Einsparungen auf der Ausgabenseite beziehungsweise Mehreinnahmen – insbesondere durch Vermögensveräußerungen – zu erzielen.

*Überblick*

Die schon seit längerem zu beobachtende Einnahmenschwäche bei den Steuern hat sich auch im dritten Quartal fortgesetzt, in dem das Aufkommen erneut niedriger war als in der entsprechenden Vorjahrszeit. Zwar sind die Steuererträge<sup>1)</sup> nur noch um ¼ % gesunken und damit weniger als im ersten Halbjahr; doch stand die rückläufige Einnahmentwicklung nach wie vor im Kontrast zu dem deutlichen Wirtschaftswachstum.

*Steuern  
insgesamt*

Vor allem bei den Veranlagungssteuern enttäuschte das Ergebnis weiterhin. So gingen bei der veranlagten Einkommensteuer die Steuerzahlungen nur um knapp ½ Mrd DM über die gleichzeitigen Erstattungen hinaus,

*Veranlagungs-  
steuern*

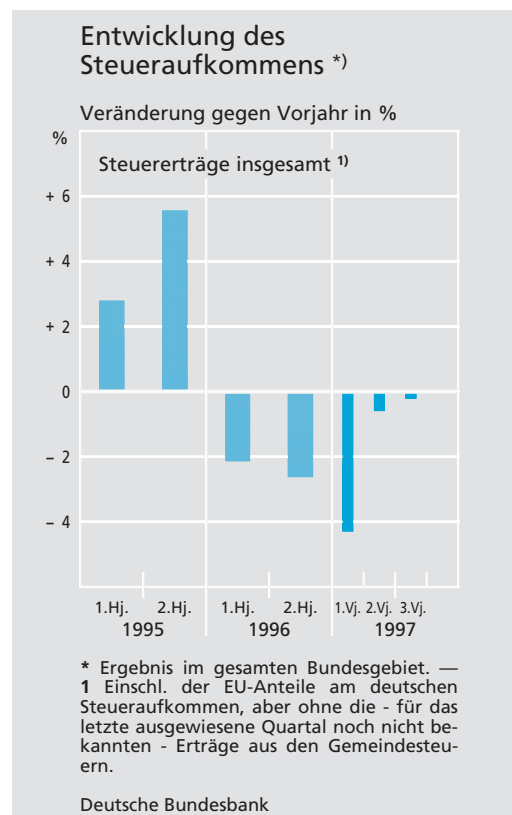
---

<sup>1</sup> Einschließlich der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die noch nicht bekannten Erträge aus den Gemeindesteuern.

womit sich das Resultat gegenüber der entsprechenden Vorjahrszeit noch um 1 Mrd DM verschlechtert hat. Immerhin hat sich das Bild im Vergleich zum Vorquartal, als die Steuer-rückzahlungen per saldo sogar deutlich überwogen hatten, etwas aufgehellt. Die Aufkommensentwicklung bei dieser Steuer wurde aber weiterhin stark von der Inanspruchnahme verschiedener steuerlicher Vergünstigungen und Gestaltungsmöglichkeiten beeinträchtigt, wobei vor allem durch die letztmalige Nutzung der bis Ende 1996 befristeten Sonderabschreibung von 50 % für Investitionen in Ostdeutschland noch zusätzliche Ausfälle gegenüber dem Vorjahr entstanden sein dürften. Auch bei der Körperschaftsteuer, die im dritten Quartal 1¾ % weniger als in der entsprechenden Vorjahrszeit erbracht hat, haben diese Faktoren eine Rolle gespielt. Noch stärker wirkten sich hier allerdings Sondereinflüsse aus, nämlich außergewöhnlich hohe Erstattungen in einigen Veranlagungsfällen. Im Gegensatz zur veranlagten Einkommensteuer sind bei der Körperschaftsteuer nach den bisherigen Anzeichen die Vorauszahlungen der verbesserten Ertragslage der Unternehmen folgend kräftig gestiegen.

#### Lohnsteuer

Auch die Einnahmen aus der Lohnsteuer haben ihr Vorjahrsergebnis nicht ganz erreicht (-¼ %). Ausschlaggebend hierfür war das seit Anfang dieses Jahres erhöhte Kindergeld, das zu Lasten dieser Steuer verbucht wird. Vor Abzug der Kindergeldzahlungen gerechnet haben die Lohnsteuererträge um 1¼ % zugenommen. Dabei ging sowohl von dem geringen Anstieg der Durchschnittsverdienste als auch von der rückläufigen Zahl der



Beschäftigten weiterhin ein retardierender Einfluß auf die Aufkommensentwicklung aus.

Im Gegensatz zu den Einkommensteuern erbrachte die Umsatzsteuer zwar 1 % mehr als in der entsprechenden Vorjahrszeit; doch hielt auch hier der Aufkommensanstieg nicht mit dem Wirtschaftswachstum Schritt. Der Einnahmewachstum wurde dadurch gedämpft, daß die Konjunkturerholung größtenteils von den steuerfreien Exporten getragen wird, während sich auf der anderen Seite wichtige Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage – neben dem Privaten Verbrauch insbesondere die steuerbelasteten Investitionen im Wohnungssektor und seitens des Staates – weiterhin relativ schwach entwickelten.

#### Umsatzsteuer

### Aufkommensentwicklung wichtiger Einzelsteuern

Steuerart	Aufkommen in Mrd DM		Ver- ände- rung gegen Vor- jahr in %
	1996	1997	
1.–3. Quartal			
Lohnsteuer	175,2	173,6	– 0,9
Veranlagte Einkommensteuer	7,1	0,7	– 90,6
Körperschaftsteuer	22,0	22,7	+ 3,2
Umsatzsteuer	174,5	178,0	+ 2,0
darunter: 3. Quartal			
Lohnsteuer	60,1	59,9	– 0,3
Veranlagte Einkommensteuer	1,4	0,4	– 73,6
Körperschaftsteuer	6,7	6,6	– 1,7
Umsatzsteuer	58,8	59,4	+ 1,0

Deutsche Bundesbank

#### Bundeshaushalt

Der Bundeshaushalt schloß im dritten Quartal mit einem Defizit von 16 ½ Mrd DM ab, das damit um 3 Mrd DM kleiner war als im Vorjahr. Das Steueraufkommen fiel um 3 ½ % niedriger aus als ein Jahr zuvor, während die übrigen – üblicherweise stark schwankenden – Einnahmen um 15 % wuchsen. Insgesamt nahmen die Einnahmen um 2 % ab.

Die Ausgaben des Bundes wurden freilich noch stärker, nämlich um mehr als 4 %, reduziert. Ausschlaggebend hierfür waren die – im Vergleich zum Vorjahr – um insgesamt 4 Mrd DM niedrigeren Zuweisungen an die Sondervermögen. Darüber hinaus gingen auch die Sachausgaben (vor allem die militärischen Beschaffungen) erheblich zurück; diese waren allerdings am Jahresbeginn außerordentlich hoch ausgefallen. Belastet wurde

der Bund dagegen dadurch, daß der auch an die Beitragssatzentwicklung gekoppelte Zuschuß an die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten insbesondere aufgrund des Anstiegs des Beitragssatzes zum Jahresbeginn um 10 % mehr Mittel erforderte als ein Jahr zuvor. Bei den arbeitsmarktbedingten Ausgaben ergab sich ein uneinheitliches Bild. Während die Zahlungen für die Arbeitslosenhilfe um ein Fünftel zunahmen, waren im dritten Quartal fast keine Zuweisungen an die Bundesanstalt für Arbeit erforderlich, gegenüber 2 ½ Mrd DM im Vorjahr. Die auslaufenden Altersübergangsregelungen in den neuen Bundesländern führten darüber hinaus zu einer deutlichen Entlastung des Bundeshaushalts.

Die Nebenhaushalte des Bundes wiesen im dritten Quartal einen Überschuß von knapp 1 Mrd DM aus, der um gut 1 Mrd DM niedriger ausfiel als ein Jahr zuvor. Der Erblastentilgungsfonds schloß dabei ausgeglichen ab, nach einem Überschuß von 1 Mrd DM vor Jahresfrist. Einerseits waren die Zuweisungen des Bundes um 3 Mrd DM niedriger, andererseits wuchsen die sonstigen Einnahmen um 2 ½ Mrd DM. Letztere stehen überwiegend im Zusammenhang mit Zahlungen von ostdeutschen Banken, die Ausgleichsforderungen aufgrund abgeschriebener Kredite zugeteilt bekommen hatten und später noch Zahlungseingänge auf diese Forderungen verzeichneten. Beim ERP-Sondervermögen entstand ein Überschuß von ½ Mrd DM nach 1 ½ Mrd DM ein Jahr zuvor; im ersten Halbjahr hatte sich die Finanzlage dagegen noch verbessert. Während im dritten Quartal das Volumen der Darlehensvergabe kräftig wuchs,

*Neben-  
haushalte*

verharrten die Darlehensrückflüsse auf dem bereits im Vorjahr erreichten hohen Niveau.

Länder

Das Defizit der Länder ist im dritten Quartal beträchtlich, nämlich um 8 Mrd DM auf 5 Mrd DM, gesunken. Der Rückgang war allein bei den alten Bundesländern (einschließlich Berlin) zu verzeichnen, die mit einer Deckungslücke von 3 Mrd DM abschlossen, während die neuen Bundesländer ein leicht erhöhtes Defizit von 2 Mrd DM auswiesen. Ausschlaggebend für das günstigere Ergebnis in den alten Bundesländern waren hohe Privatisierungserlöse, die dazu führten, daß dort trotz eines Rückgangs des Steueraufkommens die gesamten Einnahmen um 8 ½ % stiegen. Auf der Ausgabenseite wuchsen die Personalaufwendungen der Länder zwar um 1%. Insgesamt verringerten sich aber die Ausgaben um gut 1 ½ %, wobei sie im Osten um gut ½ % und im Westen sogar um 2 % sanken.

Gemeinden

Auf der kommunalen Ebene erhöhten sich im dritten Vierteljahr die Defizite verglichen mit dem Vorjahrszeitraum um 1 Mrd DM auf 1 ½ Mrd DM, wobei einer Ausweitung im Westen eine Verringerung im Osten gegenüberstand. Die Ausgaben fielen im Westen um knapp 2 % niedriger aus, im Osten wurden sie sogar um 8 % reduziert; insgesamt betrug der Rückgang 3 %. Dabei wirkten sich insbesondere die Abnahme der Aufwendungen für die Sozialhilfe – die noch der Ausweitung der Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung auf die stationäre Pflege zur Jahresmitte 1996 zuzuschreiben ist – sowie weiterhin rückläufige Investitionsausgaben aus. Auch die Einnahmen verringerten sich um 4 ½ %, wobei

### Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

Zeit	Ins-gesamt	Darunter:		Nach-richtlich: Erwerb staatlicher Schuld-titel durch das Ausland
		Wert-papiere	Schuld-schein-dar-lehen 1)	
1986	+ 38,0	+ 49,7	- 11,3	+ 37,2
1987	+ 50,0	+ 46,8	+ 3,6	+ 18,8
1988	+ 54,0	+ 42,1	+ 12,2	+ 6,6
1989	+ 25,8	+ 32,9	- 6,8	+ 18,8
1990 2)	+ 112,2	+ 90,9	+ 21,7	+ 15,1
1991 3)	+ 106,8	+ 71,3	+ 35,8	+ 50,9
1992	+ 102,4	+ 95,0	+ 7,9	+ 59,4
1993	+ 159,1	+ 120,3	+ 39,3	+ 109,1
1994 4)	+ 85,8	+ 45,6	+ 40,6	- 20,9
1995 5)	+ 97,6	+ 32,6	+ 81,4	+ 58,3
1996	+ 123,3	+ 65,2	+ 73,7	+ 54,1
darunter:				
1. Hj.	+ 31,1	+ 25,9	+ 14,3	+ 10,9
Juli/Okt. ts)	+ 56,5	+ 29,3	+ 33,9	.
1997				
1. Hj.	+ 51,8	+ 57,1	+ 3,4	+ 36,6
Juli/Okt. ts)	+ 32,0	- 6,1	+ 39,7	.

1 Einschl. Kassenverstärkungs- bzw. Kassenkredite und Geldmarktkredite. — 2 Einschl. DDR-Staatshaushalt (1.7. bis 2.10.1990). — 3 Ab 1991 einschl. ostdeutscher Länder und Gemeinden. Ohne vom Bund übernommene Schulden der Bundesbahn. — 4 Ab 1994 einschl. Bundeseisenbahnvermögen. — 5 Ab 1995 einschl. Erb-lastentilgungsfonds.

Deutsche Bundesbank

insbesondere die Zuweisungen von anderen Gebietskörperschaften sanken, während die Steuereinnahmen ebenso hoch wie ein Jahr zuvor ausfielen.<sup>2)</sup>

Die Gebietskörperschaften griffen auch in den letzten Monaten in beträchtlichem Umfang auf die Kreditmärkte zurück. Die Nettokreditaufnahme belief sich im dritten Quartal auf 21 ½ Mrd DM; im Oktober wurden nochmals 10 ½ Mrd DM aufgenommen. Unter den einzelnen Schuldarten dominierten Schuldschein-darlehen und kurzfristige Liquiditätskredite am Geldmarkt. In den ersten zehn Monaten zusammengenommen belief sich

Kredit-aufnahme insgesamt

2 Auf der kommunalen Ebene werden weiterhin Aus-gliederungen von Gebührenhaushalten vorgenommen. Dies führt zu einer Reduzierung sowohl der Einnahmen (ins-besondere Gebühren) als auch der Ausgaben (Personalaus-gaben, laufender Sachaufwand, Investitionen).

Verteilung auf  
die Ebenen

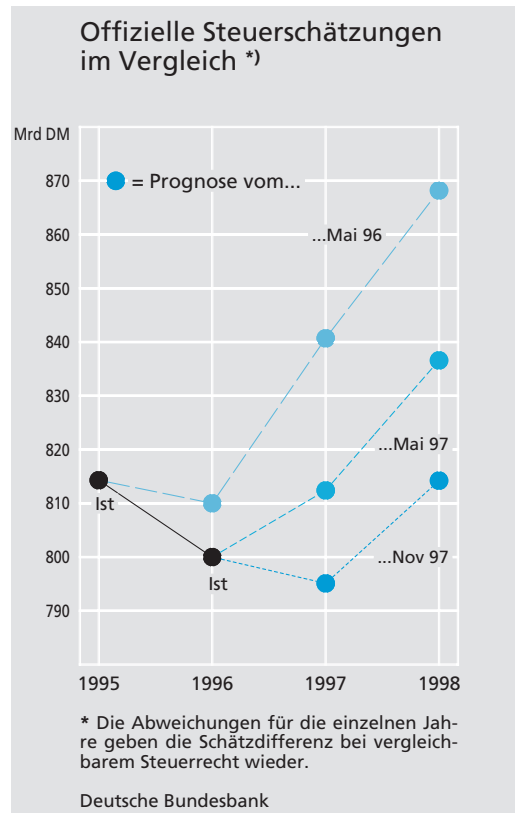
die Neuverschuldung auf 84 Mrd DM gegenüber fast 88 Mrd DM im gleichen Vorjahrszeitraum.

In den Monaten Juli bis Oktober entfiel mit gut 17 Mrd DM mehr als die Hälfte des Nettokreditbedarfs auf den Bund. Hierbei dominierten die Geldmarktkredite mit einem Zuwachs von 16 Mrd DM. Bei der insgesamt nur geringen Neuverschuldung am Kapitalmarkt standen einer beträchtlichen Ausweitung des Anleiheumlaufs hohe Tilgungen bei den Bundesobligationen gegenüber. Insgesamt war der Viermonatsabschnitt durch einen hohen Refinanzierungsbedarf des Bundes gekennzeichnet. Bei Tilgungen von 78 Mrd DM betrug die Bruttokreditaufnahme am Kapitalmarkt 79 Mrd DM. Die Nebenhaushalte tilgten per saldo rund 1 ½ Mrd DM, wobei insbesondere der Fonds „Deutsche Einheit“ seine Verschuldung zurückführte. Die Länder beschafften sich von Juli bis Oktober netto gut 11 ½ Mrd DM, und zwar überwiegend durch Schuldscheindarlehen, deren Bestand um 10 ½ Mrd DM ausgeweitet wurde. Die Neuverschuldung der Gemeinden war mit schätzungsweise 4 ½ Mrd DM im Gegensatz zum vorangegangenen Jahresverlauf recht hoch.

### Aussichten für das Gesamtjahr

Steuerausfälle

Das Haushaltsergebnis der Gebietskörperschaften wird im laufenden Jahr wiederum davon überschattet, daß die Steuereinnahmen weit hinter den Erwartungen zurückbleiben werden, die bei Verabschiedung der Pläne bestanden hatten. Nachdem der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ schon im Mai für dieses Jahr Abstriche in Höhe von 18 Mrd



DM gegenüber der – den Plänen weitgehend zugrunde gelegten – Prognose vom Herbst 1996 vorgenommen hatte, wurden die Erwartungen im November nochmals um 17,3 Mrd DM zurückgeschraubt.

Überwiegend spiegelt diese enttäuschende Aufkommensentwicklung die anhaltende strukturelle Steuerschwäche wider, die seit einigen Jahren insbesondere die Veranlagungssteuern betrifft. So mußte vor allem die Prognose für die veranlagte Einkommensteuer nochmals erheblich nach unten korrigiert werden; hier wirkt sich neben anderem weiterhin die starke Inanspruchnahme steuerlicher Vergünstigungen und Gestaltungsmöglichkeiten – nicht zuletzt aufgrund der Ostförderung – aus. Außerdem haben in diesem Jahr speziell die Länder noch erhebliche wei-

tere Mindereinnahmen deshalb in Kauf zu nehmen, weil sich die ursprüngliche Erwartung nicht erfüllt hat, wonach die Ausfälle durch den Wegfall der Vermögensteuer schon 1997 durch die Mehreinnahmen aus der Erbschaftsteuerreform und der Anhebung der Grunderwerbsteuer vollständig ausgeglichen werden würden. Insgesamt wird das Steueraufkommen im laufenden Jahr nach der jüngsten offiziellen Schätzung noch um 0,6 % niedriger sein als 1996; bei einem zugrunde gelegten nominalen Wirtschaftswachstum von gut 3 % ergäbe sich damit ein weiterer Rückgang der Steuerquote um 0,8 Prozentpunkte auf 21,8 % des BIP (in finanzstatistischer Abgrenzung).

*Bundeshaushalt*

Der Bundeshaushalt wird im laufenden Jahr mit einem deutlich höheren Defizit abschließen als ursprünglich geplant (53 ½ Mrd DM), gleichwohl dürfte der Fehlbetrag des vergangenen Jahres in Höhe von 78 ½ Mrd DM unterschritten werden. Nachdem bereits im Sommer der Entwurf eines Nachtragshaushalts vorgelegt worden war, der die im Rahmen der Steuerschätzung vom Mai prognostizierten Einnahmefälle berücksichtigte und ein Defizit von gut 71 Mrd DM vorsah,<sup>3)</sup> mußten im Anschluß an die jüngste Steuerschätzung zusätzliche Anpassungen vorgenommen werden.

Der nunmehr vom Bundestag verabschiedete Nachtragshaushalt 1997 weist ein gegenüber dem ersten Entwurf nahezu unverändertes Finanzierungsdefizit in Höhe von knapp 71 Mrd DM auf. Die durch die Steuerausfälle und die Verschiebung von Privatisierungserlösen<sup>4)</sup> entstandene zusätzliche Lücke in Höhe

von gut 14 ½ Mrd DM wurde zum überwiegenden Teil durch Maßnahmen auf der Ausgabenseite geschlossen. So wurden die Zuführungen an den Erblastentilgungsfonds um 6 Mrd DM reduziert, und die arbeitsmarktbedingten Aufwendungen, die im ursprünglichen Entwurf des Nachtragshaushalts deutlich nach oben korrigiert worden waren, wurden wieder um 4 Mrd DM zurückgenommen. Darüber hinaus wurden Minderausgaben an verschiedenen Stellen – auch im Zusammenhang mit der im Herbst verhängten Haushaltsperre – sowie höhere sonstige Einnahmen in die Planungen eingestellt. Gegenüber dem Ist des vorangegangenen Jahres sieht der Nachtragshaushalt eine Ausgabensenkung von 2,4 % vor, während auf der Einnahmenseite ein Rückgang um 1 % unterstellt wird.

Die Nebenhaushalte des Bundes zusammengekommen werden im laufenden Jahr wiederum mit einem Überschuß abschließen, allerdings dürfte aus heutiger Sicht der Vorjahrsbetrag in Höhe von 12 Mrd DM nicht erreicht werden. Ausschlaggebend hierfür sind die gekürzten Zuweisungen des Bundes an den Erblastentilgungsfonds.

*Nebenhaushalte*

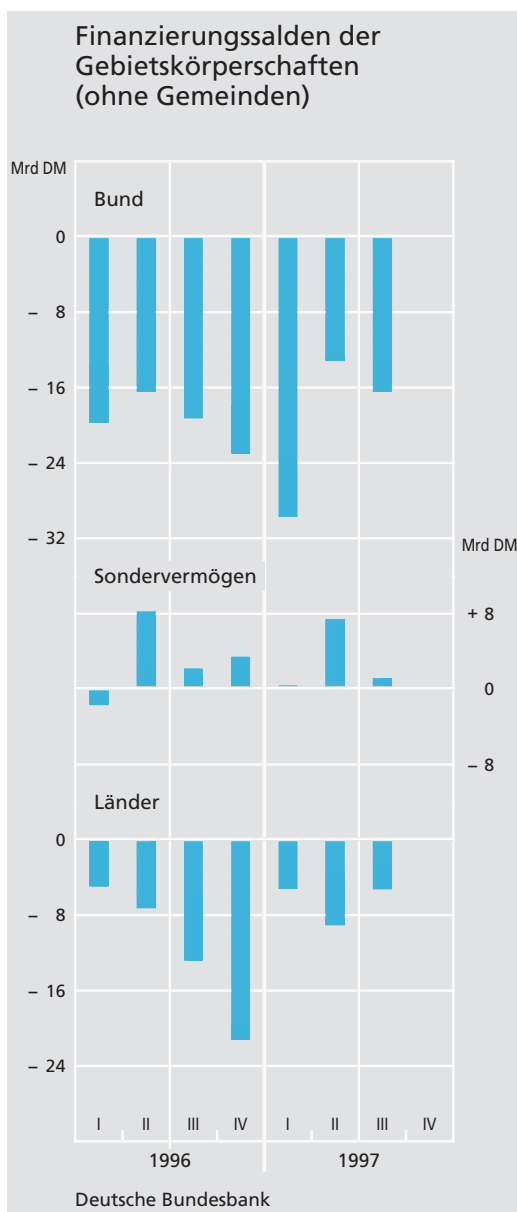
Auch die Haushaltsentwicklung der nachgelagerten Gebietskörperschaften wird im laufenden Jahr vor allem durch die zu erwartenden Steuerausfälle geprägt. Die Länder hatten in

*Länder und Gemeinden*

---

<sup>3</sup> Näheres dazu: Deutsche Bundesbank, Die Wirtschaftslage in Deutschland im Sommer 1997, Monatsbericht, September 1997, S. 38.

<sup>4</sup> Ursprünglich waren Einnahmen aus der Veräußerung von Bundesanteilen an der Deutschen Telekom an die Kreditanstalt für Wiederaufbau in Höhe von 10 Mrd DM im Jahr 1997 und 15 Mrd DM im Jahr 1998 vorgesehen; nunmehr wurden 8 Mrd DM von 1997 auf 1998 verschoben.



ihren ursprünglichen Plänen ein Finanzierungsdefizit von 32 Mrd DM (nach einem Ist von 46 Mrd DM 1996) vorgesehen. Die sich im Jahresverlauf abzeichnenden Mindereinnahmen sollten zunächst weitgehend durch zusätzliche Einsparungen sowie durch verstärkte Vermögensveräußerungen kompensiert werden. Nach der Steuerschätzung vom November wurde jedoch offensichtlich, daß die Länder ihre Planansätze für das Defizit

deutlich überschreiten werden, wenn auch der Vorjahrsbetrag nicht erreicht werden dürfte. Auch auf der kommunalen Ebene wird weiter ein Sparkurs verfolgt, der sich insbesondere bei den Investitionsausgaben niederschlägt. Gleichwohl dürften die Gemeinden im zweiten Halbjahr ungünstiger abschließen als ein Jahr zuvor, nicht zuletzt weil sich die Mitte 1996 in Kraft getretene zweite Stufe der Pflegeversicherung im Vorjahrsvergleich nicht mehr so stark entlastend auswirkt. Die Defizite der Gemeinden dürften deshalb höher ausfallen als 1996.

Insgesamt gesehen werden die Gebietskörperschaften ihre Defizite im Vergleich zum Vorjahr (121 ½ Mrd DM) zurückführen, wenn auch nicht in dem noch zu Beginn des Jahres erwarteten Maße. Darüber hinaus wird sich die Finanzlage der Sozialversicherungen, die im vergangenen Jahr ein Defizit in Höhe von 13 Mrd DM aufwiesen, erheblich verbessern, allerdings zum großen Teil aufgrund eines höheren Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung. Das gesamtstaatliche Defizit, das sich 1996 auf 135 Mrd DM belaufen hatte, wird damit 1997 relativ stark zurückgehen. Auch in der Abgrenzung des Maastricht-Vertrages wird es hinter dem Wert im vorangegangenen Jahr (3,4 % des BIP) zurückbleiben. Allerdings fällt hier die Verbesserung wegen der unterschiedlichen methodischen Vorgehensweisen geringer aus als in der finanzstatistischen Abgrenzung.<sup>5)</sup> Die

*Öffentliche Haushalte insgesamt*

<sup>5)</sup> Dabei ist im Hinblick auf die aktuelle Entwicklung von besonderer Bedeutung, daß die Verkäufe von Beteiligungen und Forderungen zwar die Nettokreditaufnahme und das finanzstatistische Defizit senken, nicht aber das staatliche Defizit in der Abgrenzung des Maastricht-Vertrages.

Bundesregierung geht in ihren dem Finanzplanungsrat in seiner Sitzung im November vorgelegten Vorausberechnungen von einem Defizit in der Maastricht-Abgrenzung von 3,0 % des BIP aus.

### Haushaltsplanungen für das Jahr 1998

Die Gebietskörperschaften sehen sich auch für das kommende Jahr mit großen Haushaltsproblemen konfrontiert, die vor allem aus der anhaltenden Steuerschwäche resultieren. Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ erwartet gegenüber der Prognose vom Mai 1997, die weitgehend den Haushaltsentwürfen zugrunde gelegt worden war, Ausfälle in Höhe von 22,4 Mrd DM. Diese Abstriche gehen noch über die zuletzt erwarteten Mindereinnahmen für 1997 hinaus, obwohl die Perspektiven für das gesamtwirtschaftliche Wachstum mit einer Zunahme des nominalen Bruttoinlandsprodukts um 4 ½ % weitgehend unverändert eingeschätzt wurden.

*Auch 1998  
hohe Steuer-  
ausfälle ...*

Ausschlaggebend für die zunehmenden Ausfälle ist, daß der Arbeitskreis in stärkerem Maß als bisher den Risiken bei den Veranlagungssteuern Rechnung getragen hat, die hauptsächlich für die „Abkoppelung“ des Steueraufkommens von der wirtschaftlichen Entwicklung verantwortlich sind. So dürften auch 1998 Steuervergünstigungen in beträchtlichem Umfang in Anspruch genommen werden. Außerdem besteht das Risiko, daß die Ausfälle aus der Abschaffung der Gewerbesteuer im kommenden Jahr noch nicht ganz durch die beschlossene Einschränkung steuerlicher Gestaltungsmöglich-

*... vor allem  
bei den  
Veranlagungs-  
steuern*

keiten (vor allem bei den Rückstellungen) aufgefangen werden. Schließlich zeichnet sich ab, daß die Unternehmen in verstärktem Maß Gewinnausschüttungen vornehmen werden.<sup>6)</sup>

Insgesamt prognostiziert der Arbeitskreis einen Anstieg des Steueraufkommens um lediglich 2,4 %. Damit ginge die Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) weiter um 0,4 Prozentpunkte auf 21,4 % zurück, wovon etwa die Hälfte auf die zum Jahresbeginn 1998 in Kraft tretende Reduzierung des Solidaritätszuschlags um zwei Prozentpunkte entfällt. Wenn die Steuerquote damit auch einen im langfristigen Vergleich sehr niedrigen Stand erreicht, kann dies keineswegs als Anzeichen dafür genommen werden, daß die steuerlichen Rahmenbedingungen in Deutschland günstig sind. Vielmehr beruht der niedrige Wert auf einer Steuerstruktur, die durch eine Erosion der Steuerbasis bei gleichzeitig hohen Steuersätzen verzerrt ist und sich durch problematische allokativen Anreize nachteilig auf die Wirtschaftsentwicklung auswirkt.

*Rückläufige  
Steuerquote  
bei verzerrter  
Struktur*

Die Gebietskörperschaften sind in ihren Haushaltsplanungen bestrebt, die Steuerausfälle so weit wie möglich ohne den Rückgriff auf eine zusätzliche Kreditfinanzierung aufzufangen. Neben verstärkten Privatisierungen stehen dabei vor allem Ausgabeneinsparungen im Mittelpunkt, wobei es sich nicht zuletzt um kurzfristig angelegte Maßnahmen, Ver-

*Bemühungen  
um Ausgaben-  
kürzungen*

---

<sup>6</sup> Dabei spielt eine Rolle, daß nur noch bis Ende 1998 eine Körperschaftsteuererminderung von 20 Prozentpunkten für Ausschüttungen in Anspruch genommen werden kann, die aus vor 1994 gebildeten und mit 50 % versteuerten Rücklagen vorgenommen werden. Ab 1999 sinkt der Kürzungsanspruch auf 15 Prozentpunkte.



schiebungen von Zahlungsverpflichtungen in die Zukunft sowie Kürzungen der relativ disponiblen Investitionsausgaben handelt. Im übrigen wirken sich neben dem niedrigen Zinsniveau auch die stabilitätspolitischen Erfolge aus, die den Anstieg des Staatsverbrauchs und vieler faktisch dynamisierter Transferleistungen dämpfen. Aufgrund der vorliegenden Haushaltspläne und -entwürfe zeichnet sich eine Ausweitung der Ausgaben um 2 % ab, die damit deutlich niedriger ausfielen als das gesamtwirtschaftliche Wachstum.

*Rückläufiges  
Staatsdefizit*

Alles in allem ist in den Planungen der Gebietskörperschaften trotz der hohen Steuerausfälle eine Verringerung der Haushaltsdefizite angelegt. Für den staatlichen Sektor insgesamt kommt hinzu, daß die Sozialversicherungen nochmals günstiger abschließen dürften als im laufenden Jahr, weil in der Rentenversicherung erneut ein Überschuß erzielt werden muß, um die Schwankungsreserve auf den Mindeststand von einer Monatsausgabe aufzufüllen. Das gesamtstaatliche Defizit in der haushaltsmäßigen Abgrenzung könnte deshalb aus heutiger Sicht deutlich zurückgehen, und zwar in einer Größenordnung von einem halben Prozentpunkt des BIP. In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen dürfte der Rückgang geringer ausfallen, weil hier die geplanten hohen Privatisierungserlöse nicht zu den defizitmindernden Einnahmen rechnen.

*Eckwerte  
des Bundes-  
haushalts*

Der im November vom Bundestag verabschiedete Haushaltsplan des Bundes sieht ein Defizit von 56,4 Mrd DM vor, das noch um 1,4 Mrd DM unter dem Ansatz des im Juli

beschlossenen ursprünglichen Entwurfs liegt. Die Summe der Investitionsausgaben (58,1 Mrd DM) wird damit geringfügig unterschritten. Das Ausgabenvolumen beträgt 456,8 Mrd DM und ist um 2,7 % höher als das im Nachtragshaushalt 1997 veranschlagte Soll.

In dem jetzt verabschiedeten Plan waren gegenüber dem ursprünglichen Entwurf Mehrbelastungen in Höhe von gut 20 Mrd DM zu verkraften. Davon entfallen 9,5 Mrd DM auf Steuermindereinnahmen entsprechend der jüngsten Steuerschätzung sowie gut 6 Mrd DM auf die Senkung des Solidaritätszuschlags, die bereits im Oktober beschlossen worden war. Auf der Ausgaben-seite schlugen 3 Mrd DM arbeitsmarktbedingte Mehraufwendungen zu Buch, die im wesentlichen für die an Langzeitarbeitslose gezahlte Arbeitslosenhilfe erforderlich sind. Außerdem erhöht sich der Bundeszuschuß an die Rentenversicherung zusätzlich um 1,5 Mrd DM, weil im Plan eine stärkere Anhebung des Beitragssatzes zum Jahresbeginn 1998 unterstellt wurde als ursprünglich erwartet (vgl. hierzu S. 44 f.).

Zur Schließung dieser zusätzlichen Haushaltslücken dient vor allem die in das Jahr 1998 verschobene Veräußerung von Telekom-Aktien an die Kreditanstalt für Wiederaufbau in Höhe von 8 Mrd DM. Einschließlich der schon im Entwurf vorgesehenen Verkäufe trennt sich der Bund damit 1998 von Anteilen an diesem Unternehmen im Gesamtbetrag von 23 Mrd DM. Des weiteren wurden die Zuschüsse an den Erblastentilgungsfonds erneut gekürzt, und zwar um 5 Mrd DM,

*Zusätzliche  
Lücken gegen-  
über dem  
Entwurf ...*

*... und Maß-  
nahmen  
zu deren  
Schließung*

womit sich der Schuldenabbau des Fonds verzögert. Die restlichen Entlastungen verteilen sich auf eine Vielzahl von Positionen, wobei auf der Einnahmenseite weitere Veräußerungen von Beteiligungen und Forderungen ins Gewicht fallen.

*Starkes  
Gewicht  
einmaliger  
Maßnahmen*

Der sich im kommenden Jahr nach dem Haushaltsplan ergebende Rückgang der Nettokreditaufnahme um 14 ½ Mrd DM gegenüber dem Soll 1997 ist beträchtlich. Aus heutiger Sicht erscheinen die Risiken bei den Steueransätzen und den arbeitsmarktbedingten Ausgaben erheblich geringer als in den vorangegangenen Jahren, in denen hauptsächlich diese Faktoren dafür verantwortlich waren, daß die veranschlagten Defizite weit überschritten wurden. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß die Entlastungen im wesentlichen einmaliger Natur sind und teilweise zu Mindereinnahmen auf anderen Haushaltsebenen führen, so daß die Konsolidierungserfordernisse mittelfristig sehr hoch bleiben.

*Haushalts-  
planungen der  
Länder*

Auch die teilweise noch nicht abgeschlossenen Haushaltsplanungen der Länder werden durch hohe Steuerausfälle belastet; diese sind im Vergleich zu den Erwartungen vom Frühjahr mit gut 10 Mrd DM sogar noch größer als beim Bund. Obwohl die Länder den Anstieg der Ausgaben auf ungefähr 1% begrenzen wollen, wird deshalb nur ein relativ geringer Rückgang der Defizite erwartet. Sein Ausmaß hängt nicht zuletzt davon ab, inwieweit die Länder ihre Pläne für umfangreiche Privatisierungen letztlich realisieren werden. Auch werden die Länderhaushalte in besonders starkem Maß von den Tarifabschlüssen im

öffentlichen Dienst tangiert, deren Höhe derzeit ungewiß ist. Angesichts des nach wie vor starken Konsolidierungsdrucks dürften die Länder bestrebt sein, gegebenenfalls größere Tarifierhöhungen durch verstärkte Bemühungen um eine Begrenzung des Personalbestandes zu kompensieren.

Auf der kommunalen Ebene könnten 1998 die Haushaltsdefizite eher etwas zunehmen. Die der Einführung der Pflegeversicherung zuzuschreibenden Entlastungen im Bereich der Sozialhilfe werden sich nicht mehr dämpfend auf den Anstieg der Ausgaben auswirken. Auf der Einnahmenseite schlägt vor allem zu Buch, daß die Zuweisungen der Länder weiterhin begrenzt werden dürften. Angesichts des anhaltenden Finanzierungsdrucks dürfte sich noch keine Trendwende bei den schon mehrere Jahre rückläufigen kommunalen Investitionen ergeben.

*Kommunale  
Perspektiven*

## Sozialversicherungen

Die Finanzentwicklung der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten ist 1997 von mehreren gegenläufigen Einflüssen geprägt. Neben dem zusätzlichen Aufkommen aus der Beitragssatzanhebung von 19,2% auf 20,3% Anfang 1997 fallen entlastend vor allem die gesetzlichen Neuregelungen ins Gewicht. So kam es durch die Verkürzung der Abführungsfristen für Sozialversicherungsbeiträge zu einmaligen Mehreinnahmen. Auf der Ausgabenseite führen Leistungskürzungen im Rehabilitationsbereich zu beträchtlichen Einsparungen. Belastend wirkt dagegen vor allem die ungünstige Be-

*Gesetzliche  
Renten-  
versicherung*

Finanzergebnis  
im dritten  
Quartal

schäftigungsentwicklung, die den Zuwachs des Beitragsaufkommens schmälert.

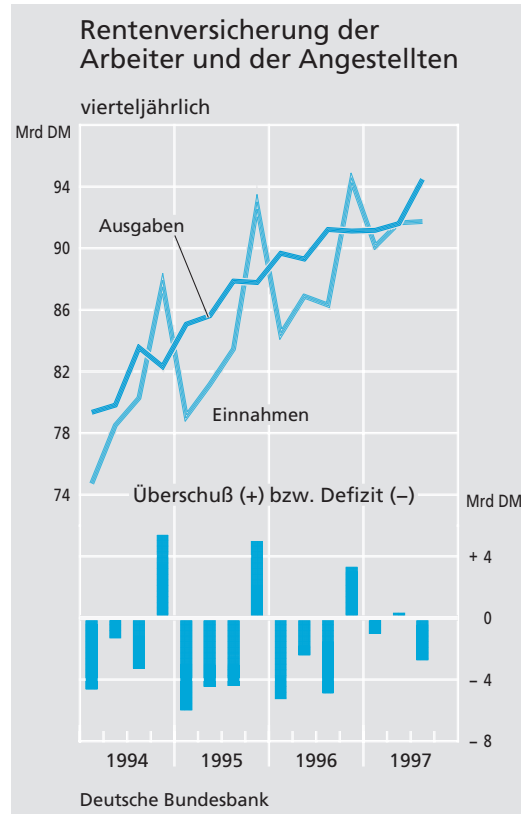
Im dritten Vierteljahr verzeichnete die Rentenversicherung ein Defizit von gut 2 ½ Mrd DM gegenüber fast 5 Mrd DM im entsprechenden Vorjahrsquartal. Die Beitragseinnahmen stiegen um gut 5 %, was im wesentlichen auf die erhebliche Beitragssatzanhebung zurückzuführen ist. Wegen der damit verbundenen deutlichen Erhöhung des Bundeszuschusses lagen die gesamten Einnahmen von Juli bis September sogar um fast 6 ½ % höher als ein Jahr zuvor.

Renten-  
ausgaben

Die Ausgaben nahmen insgesamt um 3 ½ % zu. Entscheidend hierfür war der Anstieg der Rentenausgaben um 4 %. Die Renten wurden zum 1. Juli 1997 im Westen um 1,65 % und im Osten um 5,55 % angehoben. Allerdings führte in den neuen Bundesländern das weitere Abschmelzen der im Rahmen der Rentenüberleitung eingeführten Auffüllbeträge zu einem schwächeren Zuwachs der Rentenzahlbeträge. Weiterhin ausgabensteigernd wirkte die Zunahme der Zahl der Renten, die vor allem auf die schwierige Arbeitsmarktlage zurückzuführen sein dürfte.

Entwicklung im  
Gesamtjahr  
1997

In den ersten drei Quartalen zusammengekommen lag das Defizit der Rentenversicherung bei 3 ¾ Mrd DM und damit um fast 9 Mrd DM niedriger als im entsprechenden Vorjahrszeitraum. Für das letzte Vierteljahr kann wegen der in dieser Zeit üblicherweise hohen Beitragseinnahmen aufgrund des „Weihnachtsgeldes“ mit einem Überschuß gerechnet werden. Doch wird dieser Effekt im laufenden Jahr voraussichtlich schwächer



als bisher ausfallen, weil die tariflichen Jahressonderentgelte im Verlauf der Verhandlungen um die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall in vielen Branchen gekürzt worden sind.

Der zur Auffüllung der Schwankungsreserve auf ihr gesetzliches Soll von einer Monatsausgabe zum Jahresende 1997 notwendige Überschuß wird bei weitem nicht erreicht. Für das kommende Jahr muß deshalb erneut ein Einnahmenüberschuß angestrebt werden. Bereits im Rentenversicherungsbericht 1997 war von einem für 1998 notwendigen Beitragssatz von 20,6 % ausgegangen worden. Insbesondere aufgrund der schwächeren Beschäftigungserwartungen wäre aus heutiger Sicht sogar ein Beitragssatz von 21 % erforderlich gewesen, um die vorgeschriebene Schwankungsreserve zum Jahresende 1998

Schwankungs-  
reservesoll  
erneut verfehlt

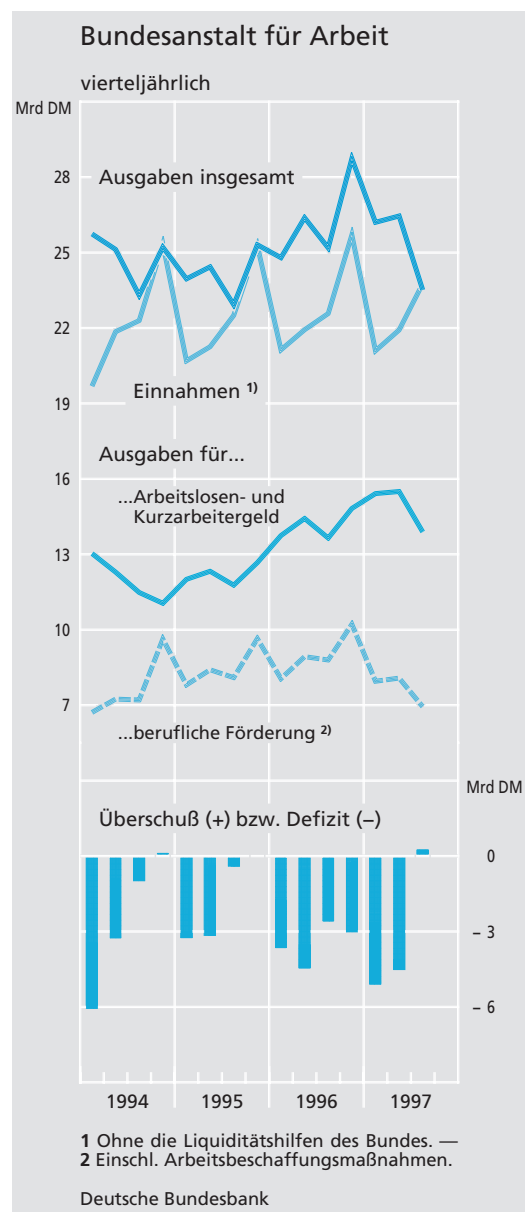
zu erreichen. Angesichts dieser Perspektiven haben sich Bundestag und Bundesrat in einem Vermittlungsverfahren darauf verständigt, den Regelsatz der Mehrwertsteuer ab April 1998 von 15 % auf 16 % zu erhöhen und das Mehraufkommen für einen zusätzlichen Bundeszuschuß an die Rentenversicherung zu verwenden. Eine Anhebung des Beitragssatzes wird damit vermieden.

*Bundesanstalt für Arbeit*

Die Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit hat sich im dritten Quartal trotz der weiterhin ungünstigen Arbeitsmarktsituation vor allem aufgrund von Sondereinflüssen deutlich verbessert. Während sich ein Jahr zuvor noch ein Defizit von 2 ½ Mrd DM ergeben hatte, war nun ein Überschuß von ¼ Mrd DM zu verzeichnen. Im ersten Halbjahr hatte sich das Defizit im Vorjahresvergleich dagegen um 1 ½ Mrd DM auf 9 ½ Mrd DM ausgeweitet.

*Einnahmenanstieg durch Sonderfaktoren*

Die Einnahmen der Bundesanstalt wuchsen im dritten Quartal um gut 5 %. Ursächlich hierfür war eine Abschlagszahlung auf den Verkauf von Forderungen der Bundesanstalt, der im Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz 1996 vorgeschrieben worden war. Die Beitragseinnahmen haben dagegen nicht mehr zugenommen. Zwar ergab sich im Westen noch ein leichter Anstieg (+ ½ %), doch wurde dieser durch einen deutlichen Rückgang im Osten (- 9 ½ %) kompensiert. Die Bundesanstalt wird von der ungünstigen Beschäftigungsentwicklung besonders stark betroffen, weil sie im Unterschied zu den übrigen Sozialversicherungszweigen keine Beiträge für Arbeitslose erhält.



Die gesamten Ausgaben der Bundesanstalt lagen im dritten Quartal um 6 ½ % unter ihrem Vorjahrsniveau. Entscheidend für diesen Rückgang waren die geringeren Aufwendungen für die „aktive Arbeitsmarktpolitik“. Für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen wurden gut ein Fünftel und für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen etwa ein Viertel weniger Mittel verwendet als noch vor einem Jahr. Die Tendenz zum Abbau der verdeckten

*Ausgabenrückgang*

Arbeitslosigkeit hat sich somit fortgesetzt. Andererseits wuchsen die Aufwendungen für Arbeitslosengeld um insgesamt 2 ½ %. Der Anstieg war jedoch niedriger als im ersten Halbjahr (+ 10 ½ %). Dabei hat sich die neue Regelung des Arbeitsförderungsgesetzes ausgewirkt, wonach seit dem 1. Juli 1997 neu gewährte Lohnersatzleistungen nicht mehr im Zwei-Wochen-Rhythmus, sondern nur noch monatlich ausbezahlt werden.

*Perspektiven*

Nach der Entwicklung im bisherigen Jahresverlauf, die nicht zuletzt durch die gesetzlich beschlossenen Einsparungen geprägt ist, deutet sich an, daß 1997 der im Nachtragshaushalt des Bundes vorgesehene Zuschuß zum Ausgleich des Defizits der Bundesanstalt in Höhe von 12 Mrd DM ausreichen dürfte. Angesichts der auch im kommenden Jahr ungünstigen Lage auf dem Arbeitsmarkt bleibt jedoch der Zuschußbedarf der Bundesanstalt sehr hoch. Der Bund hat in seinem Haushaltsplan 1998 hierfür einen Betrag von 14,1 Mrd DM veranschlagt.

*Gesetzliche  
Kranken-  
versicherung*

Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung steht gegenwärtig im Zeichen der verschiedenen Maßnahmen zur Dämpfung des Kostenanstiegs im Gesundheitsbereich. Nachdem bereits im ersten

Halbjahr das Beitragsentlastungsgesetz 1996 zu einem Rückgang der Leistungsausgaben geführt hatte, wirkten sich nunmehr die zur Jahresmitte in Kraft getretenen Neuordnungsgesetze aus, die vor allem eine Anhebung der Selbstbeteiligung der Versicherten bei den Arzneimitteln vorsehen.

Im dritten Vierteljahr lagen die Leistungsausgaben um gut 3 % unter ihrem Vorjahrsniveau, wofür die starke Abnahme der Arzneimittelausgaben (– 15 %) und der Zahlungen für das Krankengeld (– 22 ½ %) ausschlaggebend war. Damit erzielten die Krankenkassen trotz der weiterhin schwachen Beitragsentwicklung einen Überschuß von fast 0,8 Mrd DM gegenüber einem Defizit von 1,4 Mrd DM ein Jahr zuvor. Im Zeitraum Januar bis September 1997 zusammengenommen fiel das Defizit mit 3,2 Mrd DM um 5,5 Mrd DM niedriger aus als in der gleichen Vorjahrsperiode. Da im vierten Quartal vor allem aus saisonalen Gründen ein Überschuß zu erwarten ist, dürfte die gesetzliche Krankenversicherung im ganzen Jahr ungefähr ausgeglichen abschließen. Allerdings wird sich voraussichtlich bei den Krankenkassen in Ostdeutschland wegen der dort besonders ungünstigen Einnahmenentwicklung noch ein Defizit ergeben.